Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 236

Implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315)

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2016

Op 17 maart 2016 had de mondelinge behandeling plaats van het wetsvoorstel tot implementatie van de Europese richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Kamerstuk 34 236)(Handelingen II 2015/16, nr. 66, debat over Rechten van slachtoffers van strafbare feiten). Ik heb veel steun gehoord voor de verdere versterking van de positie van slachtoffers, waarin het wetsvoorstel voorziet. Tijdens de behandeling heb ik toegezegd een aantal door Uw Kamer ingediende amendementen nader te bestuderen en Uw Kamer schriftelijk nader te informeren over mijn standpunt. Hieronder treft u mijn reactie aan op deze amendementen.

1. Vergoeding van reiskosten

Het lid Van Toorenburg (CDA) heeft een amendement ingediend (Kamerstuk 34 236, nr. 11) dat voorziet in een wijziging van de Wet tarieven in strafzaken. Het amendement beoogt slachtoffers die spreek-recht uitoefenen tijdens de terechtzitting, het recht te geven op vergoeding van binnen Nederland gemaakte reiskosten. Tijdens het debat heb ik aangegeven dat ik dit een sympathiek voorstel vind, maar dat het amendement niet voorziet in alle momenten waarop slachtoffers een rol vervullen en reiskosten kunnen maken in verband met hun aanwezigheid op de zitting. Aan het lid Van Toorenburg zegde ik toe dat mijn ministerie zich zou buigen over het amendement en zou nagaan welke actieve rollen een slachtoffer kan spelen bij de zitting en waar reiskostenvergoeding op haar plaats kan zijn. Het amendement zou daarop kunnen worden gericht. Tevens liet ik weten dat ik de financiële consequenties van dit amendement zou bezien.

kst-34236-19
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Het slachtoffer kan in verschillende rollen deelnemen aan een strafprocedure. Bij een zitting waar de verdachte terechtstaat kan het slachtoffer een rol hebben als getuige, als benadeelde partij, als uitoefenaar van het spreekrecht en als toeschouwer. Voor het optreden als getuige is voorzien in een vergoeding in reiskosten in de Wet tarieven strafzaken. De benadeelde partij kan reiskosten vorderen van de verdachte. Voor het slachtoffer dat zich niet voegt als benadeelde partij, maar wel de zitting bijwoont als toeschouwer of het spreekrecht uitoefent tijdens de zitting, wordt momenteel in de Wet tarieven strafzaken niet voorzien in een vergoeding van reiskosten.

Op dit moment heb ik nog niet alle financiële gevolgen en uitvoeringsconsequenties van een regeling ter compensatie van reiskosten van deze groep slachtoffers in beeld. Alvorens ik een definitief besluit neem over de vergoeding van deze reiskosten wil ik hier eerst meer zicht op hebben. Vervolgens moet ik nog bezien of en zo ja hoe dit binnen mijn begroting in te passen is. De financiële middelen op mijn begroting zijn immers beperkt, terwijl er binnen het slachtofferbeleid diverse opgaven bestaan waarvoor structurele middelen nodig zijn.
Dat betekent dat ik prioriteiten moet stellen binnen het totaal aan middelen. Deze prioritering zal resulteren in een meerjarenprogrammering voor het slachtofferbeleid, die ik Uw Kamer voorafgaand aan de begrotingsbehandeling voor 2017 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zal toesturen.

Indien de beperkte financiële ruimte op de begroting van mijn ministerie wordt ingezet voor het vergoeden van reiskosten van slachtoffers binnen Nederland, dan kan dit betekenen dat andere al met uw Kamer afgesproken opgaven binnen het slachtofferbeleid geen doorgang kunnen vinden. Om een goede afweging te kunnen maken binnen het geheel aan opgaven wil ik eerst de kosten in kaart brengen en vervolgens meewegen in de vaststelling van de meerjarenprogrammering voor het slachtofferbeleid. Daarbij zullen ook de gevolgen van de richtlijn voor de politie, na afronding van de pilot voor de individuele beoordeling, worden betrokken. Ik zal Uw Kamer dan ook informeren in de reeds door mij toegezegde brief over de meerjarenprogrammering voor het slachtofferbeleid.
Ik ontraad het amendement en kom door de beschreven aanpak inhoudelijk tegemoet aan de wens van de Kamer.

2. Slachtoffer en cassatieberoep

De leden Van Oosten (VVD) en Recourt (PvdA) hebben een amendement ingediend (Kamerstuk 34 236, nr. 13) ten aanzien van artikel 438 van het Wetboek van Strafvordering. Dit amendement heeft tot doel het recht van een slachtoffer op informatie over het tijdstip en de plaats van de terechtzitting ook van toepassing te verklaren op zittingen in cassatie, als cassatieberoep is ingesteld in de zaak ten aanzien van het delict waarvan het slachtoffer de gevolgen heeft ondervonden. Het lid Van Toorenburg (CDA) heeft een amendement ingediend (Kamerstuk 34 236, nr. 12) ten aanzien van artikel 440, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, dat ertoe strekt dat indien de Hoge Raad een zaak terugverwijst of verwijst naar een gerechtshof, het slachtoffer over deze uitspraak geïnformeerd wordt.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel heb ik toegezegd dat mijn ministerie over beide amendementen in overleg zou treden met de leden Van Oosten en Van Toorenburg, om na te gaan over welke elementen van een cassatieberoep het slachtoffer geïnformeerd zou

kunnen worden, met dien verstande dat dit toegevoegde waarde heeft voor het slachtoffer.

Ik deel het standpunt van voornoemde leden dat informatievoorziening aan slachtoffers over cassatieberoep van belang kan zijn. Informatievoorziening is een belangrijke behoefte van slachtoffers en vormt dan ook een van de speerpunten van mijn beleid. Het informeren van slachtoffers over cassatie is in eerste instantie niet in het wetsvoorstel meegenomen, omdat dit in mijn visie strikt genomen buiten de reikwijdte van de richtlijn valt. In de onderhandelingen over de EU-richtlijn is harmonisatie van bepalingen in lidstaten inzake de procedure voor de nationale hoogste rechter niet aan de orde geweest. Niet alle lidstaten kennen een cassatieprocedure. En ook in het «guidance document» van de Europese Commissie, dat dient als handreiking voor de implementatie, komt dit onderwerp niet aan de orde.

Gelet op de voorgestelde amendementen van genoemde Kamerleden stel ik voor wettelijk vast te leggen dat het slachtoffer bij cassatieberoep in beginsel dezelfde informatierechten krijgt als bij een beroep dat is ingesteld bij het gerechtshof.

Een verschil is dat bij het gerechtshof de informatieverplichting hoofdzakelijk bij het OM ligt. Bij de Hoge Raad heeft het OM een andere positie dan in feitelijke aanleg. Het OM is in feitelijke aanleg verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan slachtoffers over de voortgang van de zaak, vanaf het moment dat de zaak door de politie aan het OM is overgedragen. In de cassatiefase kan het OM niet optreden als spil in de informatievoorziening. De Procureur-Generaal heeft niet zozeer een vervolgende taak, maar die van een onafhankelijke, aan de Hoge Raad adviserende instantie. De informatievoorziening aan slachtoffers over cassatieberoep zal dan ook afzonderlijk geregeld moeten worden ten opzichte van artikel 51ac, waar de informatietaak wel bij OM en politie berust.

Een ander verschil tussen cassatieberoep en een beroepsprocedure bij een hof is dat de Hoge Raad in een procedure verscheidene regiezittingen houdt; dit komt bij het gerechtshof niet voor. Informatievoorziening over regiezittingen bij de Hoge Raad heeft voor slachtoffers geen inhoudelijke toegevoegde waarde, maar betekent wel een werklast voor de Hoge Raad. Het recht van een slachtoffer op informatie over zittingen van de Hoge Raad wil ik daarom richten op inhoudelijke zittingen (bijvoorbeeld wanneer er pleidooi wordt gehouden) en op zittingen waar uitspraak wordt gedaan.
Uit het uitgangspunt dat aan het slachtoffer in cassatie dezelfde informatie wordt verschaft als in feitelijke aanleg volgt, dat die informatie alleen op verzoek wordt verstrekt en niet automatisch. Ik wijs in dat verband op de formulering van het huidige artikel 51a, derde lid, Wetboek van Strafvordering. In de praktijk wordt in feitelijke aanleg dit verzoek alsvolgt ingevuld. Politie of OM vragen of een slachtoffer zaaksinformatie wil ontvangen. Het slachtoffer kan hierop bevestigend of ontkennend reageren.

Gelet op het voorgaande is mijn voorstel dat het slachtoffer desgewenst wordt geïnformeerd over:
a. Het instellen van cassatieberoep;
b. Het intrekken van cassatieberoep;
c. De datum en het tijdstip van een zitting van de Hoge Raad die een inhoudelijk karakter heeft;
d. De datum en het tijdstip van een zitting van de Hoge Raad waar uitspraak wordt gedaan;

e. De inhoud van de uitspraak van de Hoge Raad, zowel wanneer de Hoge Raad de zaak zelf afdoet, als wanneer de Hoge Raad de zaak terugverwijst naar een Hof.

De wijze waarop de nieuwe wettelijke verplichtingen in de praktijk vorm krijgen moet nog worden uitgewerkt. Ook moet worden bezien op welke wijze en bij welke instantie het slachtoffer kan laten weten dat hij of zij al dan niet geïnformeerd wil worden over een cassatieberoep. Dit betekent dat voor de implementatie van de nieuwe wettelijke verplichting tot het informeren van slachtoffers over cassatieberoep nader overleg nodig is tussen het OM, de Hoge Raad, de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad en mijn ministerie ten aanzien van de in de praktijk te volgen werkwijze.

Daarbij vind ik het van belang dat de administratieve lasten voor de Hoge Raad of het OM niet substantieel worden verzwaard, aangezien hiervoor geen middelen beschikbaar zijn op mijn begroting. Dit zal niet het geval zijn, als de informatievoorziening aan het slachtoffer zich richt op de vijf genoemde modaliteiten, want in de huidige praktijk zorgt de Hoge Raad al voor informatievoorziening aan slachtoffers.
De amendementen, in de vorm waarin deze voor de plenaire behandeling op 17 maart werden ingediend, moet ik ontraden. Als de leden Van Toorenburg respectievelijk Van Oosten en Recourt hun amendementen wijzigen overeenkomstig mijn bovenstaande omschrijving, dan kan ik deze ondersteunen. Indien het amendement zou worden uitgebreid en meer dan de vijf genoemde modaliteiten zou betreffen, dan moet ik dit ontraden. In dat geval is verder onderzoek nodig naar de administratieve en financiële effecten.

3. Stieffamilie

Het lid Swinkels (D66) en later ook het lid Van Oosten (VVD) stelden de rechten van stieffamilieleden aan de orde. In de eerste plaats memoreer ik mijn antwoord van 17 december 2015 op de schriftelijke vragen van de leden Swinkels en Bergkamp (D66)(Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 926) over het spreekrecht van stieffamilie in het strafrecht. Ik heb toen in algemene zin opgemerkt dat het aan de rechter is om te beoordelen wie hij uit hoofde van zijn eigen verantwoordelijkheid voor de omvang en volledigheid van het onderzoek op de terechtzitting wenst te horen. Dat geldt ook voor personen die om toelating tot het spreekrecht verzoeken. Dit betekent dat de rechter in individuele gevallen de ruimte heeft om spreekrecht toe te kennen aan nabestaanden van het slachtoffer zonder bloedverwantschap, indien zij verzoeken om te spreken. Vanuit het perspectief van de maatschappelijke context, waarbij in toenemende mate sprake is van samengestelde gezinnen, heb ik mij bereid verklaard deze kwestie te bezien in de context van de in 2017 uit te voeren evaluatie van de wet van 12 juli 2012, Stb. 2012, 345 en het aanhangige wetsvoorstel ter uitbreiding van de omvang van het spreekrecht (Kamerstuk 34 082). In een overleg met uw Kamer op 18 februari 2016 hebben de leden Bergkamp en Swinkels mij gevraagd te voorkomen dat het punt van spreekrecht voor niet-bloedverwanten te weinig aandacht krijgt in een brede wetsevaluatie en verzocht dit punt eerder te bezien. Ik heb toegezegd daarop terug te komen. Dat doe ik in het navolgende.

Het ingediende amendement van het lid Swinkels (Kamerstuk 34 236, nr. 14) betreft artikel I, onderdeel B, inzake artikel 51a, eerste lid, (nieuw) van het Wetboek van Strafvordering. In de eerste plaats betekent dit dat het amendement niet alleen op het spreekrecht ziet, maar ook op de andere rechten van slachtoffers, zoals het recht om geïnformeerd te worden over de zaak, het recht op bijstand, het recht te verzoeken stukken aan het procesdossier toe te voegen, het recht om inzage te krijgen in het

procesdossier en het recht op schriftelijke vertaling. Deze benadering is op zichzelf consistent omdat er dusdoende geen onderscheid ontstaat tussen de kring van gerechtigden ten aanzien van het spreekrecht respectievelijk van andere rechten. Van deze consistentie ben ik ook voorstander. De uitbreiding van de kring van gerechtigden voor al deze rechten betekent echter wel een verzwaring van de uitvoeringslasten voor organisaties in de strafrechtketen, zoals de politie, het OM en de rechterlijke macht. De omvang van deze effecten kan niet op zeer korte termijn in beeld worden gebracht.

In de tweede plaats gaat het amendement verder dan alleen stieffamilie. Onder de terminologie «personen met een nauwe persoonlijke betrekking» kunnen immers ook anderen worden geschaard, bijvoorbeeld een vader die zijn kind niet erkend heeft en in juridische zin niet als vader geldt. De formulering heeft het karakter van een open norm. Zo zou bijvoorbeeld een kinderverzorgster of au pair die enige tijd voor het minderjarige slachtoffer gezorgd heeft worden aangemerkt als iemand die slachtofferrechten heeft. Dit impliceert dat de kring van gerechtigden niet duidelijk kan worden afgebakend. In civiele zaken hoeft dat niet problematisch te zijn, omdat de rechter dan veelal in een concrete zaak een besluit moet nemen. Bij de rechten van slachtoffers in strafzaken ligt dat anders. Het gaat hier om rechten die gedurende de hele procedure kunnen worden uitgeoefend, vanaf het moment van aangifte tot en met een uitspraak in hoger beroep, of zelfs een uitspraak in cassatie. Gedurende deze hele periode heeft het slachtoffer bijvoorbeeld recht op informatie over de voortgang van de zaak. Daarbij heeft de praktijk, waaronder de politie, behoefte aan een duidelijke afbakening zodat in de werkprocessen duidelijk is welke personen in aanmerking komen voor bepaalde rechten en voorzieningen.
Het vergt enige tijd om met afweging van alle relevante factoren een goede formulering te vinden, die enerzijds recht doet aan de wens om in te spelen op de maatschappelijke context van samengestelde gezinnen en anderzijds een norm te stellen die goed hanteerbaar is in de praktijk van politie en OM.

Tenslotte dienen bij een substantiële uitbreiding van de kring van gerechtigden de administratieve en financiële gevolgen voor de politie, het OM en de rechterlijke macht goed in beeld te worden gebracht voordat ik het verantwoord vind de wet op te wijzigen. Dit mede omdat zij naar aanleiding van de richtlijn al met een, soms forse, implementatie-opgave te maken hebben.

Ik ben bereid om te onderzoeken of de kring van gerechtigden kan worden uitgebreid en om dit onderzoek, naar aanleiding van de wens van uw Kamer, op korte termijn te starten. In dit onderzoek zal worden bekeken met welke personen de kring van gerechtigden voor slachtofferrechten zou moeten worden uitgebreid, welke uitvoeringsconsequenties dit heeft voor de partijen in de strafrechtketen en of hiervoor aanvullende middelen benodigd zijn. Ik zal u voor het eind van dit jaar over de uitkomsten van dit onderzoek te informeren. Daarbij zal ik bezien in welk tempo, mede gelet op de druk op de uitvoeringspraktijk, uitbreiding van de kring van gerechtigden desgewenst kan worden ingevoerd en of hiervoor een wetswijzing nodig is. Ook zal dan worden bezien of – en zo ja hoe – financiële dekking kan worden gevonden binnen de kaders van de meerjarenprogrammering voor het slachtofferbeleid.

Samengevat ben ik bereid tot nader onderzoek, maar ontraad ik het nu voorliggende amendement, omdat het inzicht in de afbakening van de definitie – en in verband hiermee in de uitvoerbaarheid – en in de financiële gevolgen op dit moment ontbreekt. Zodra de uitkomsten van

het hiervoor genoemde onderzoek bekend zijn, zal ik u terzake, samen met conclusies daarover, voor het eind van dit jaar informeren.

4. Verblijfsstatus

Het lid van Tongeren heeft een amendement ingediend met betrekking tot de rechten van slachtoffers in relatie tot hun verblijfsstatus (Kamerstuk 34 236, nr. 5).
Het doel van het amendement is om te voorkomen dat de rechten van en voorzieningen voor slachtoffers afhangen van de verblijfsstatus, de nationaliteit of het burgerschap van het slachtoffer. Ik deel de opvatting dat slachtoffers niet gediscrimineerd mogen worden bij de uitoefening van hun rechten. Het amendement is echter niet nodig om dat doel te bereiken. Er wordt in het Wetboek van Strafvordering ten aanzien van slachtoffers geen onderscheid gemaakt op basis van hun verblijfsstatus; hierin komt geen verandering na de implementatie van de richtlijn.
De passage over non-discriminatie in artikel 1, eerste lid, laatste zin, van de EU-richtlijn bevat geen opdracht tot regelgeving. Het is een instructienorm die de toepassing van rechten betreft. Dit betekent dat de betrokken organisaties zoals het OM, de politie en instellingen voor slachtofferzorg in hun feitelijke, dagelijkse handelen niet mogen discrimineren in hun contacten met slachtoffers.
De Raad van State heeft in haar advies over het wetsvoorstel op dit punt overigens geen opmerkingen gemaakt.
Als in de aangehaalde bepaling van de Europese richtlijn wel een opdracht tot regelgeving zou worden gelezen, dan is het rijksbeleid dat in de implementatiewetgeving naar aanleiding van een richtlijn alleen de onderdelen van de richtlijn worden opgenomen, die nog niet in de Nederlandse wetgeving zijn vastgelegd. Er is echter op dit punt geen lacune in de Nederlandse wetgeving.
Verder zou het opnemen van een non-discriminatiebepaling, zoals voorgesteld in het amendement, vragen oproepen. Ten eerste zou onduidelijkheid ontstaat over wat nu waar geregeld is. Het recht op gelijke behandeling is verankerd in artikel 1 van de Grondwet. Ook is Nederland gehouden om het discriminatieverbod na te leven dat is neergelegd in artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, als Nederland het recht van de Unie ten uitvoer brengt.
Een tweede aandachtspunt is dat door het specifiek in de wet vastleggen van de toepasselijkheid van rechten van slachtoffers ongeacht hun verblijfsstatus, de vraag wordt opgeroepen waarom een vergelijkbare bepaling niet is opgenomen voor andere betrokkenen in het strafproces, zoals verdachten en getuigen.
Om deze redenen ontraad ik het amendement.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur